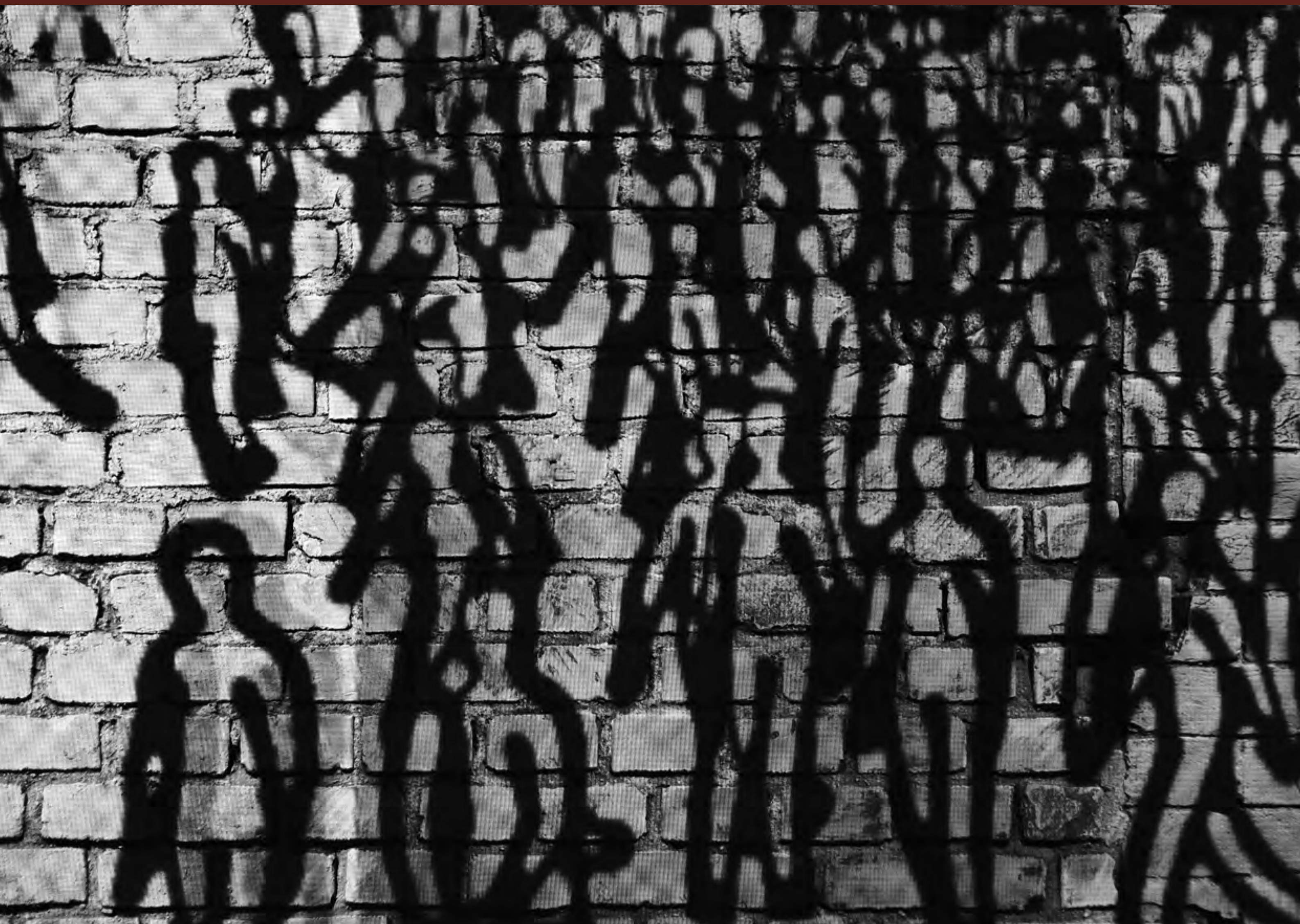
Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Mensenhandel in en uit beeld

Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Mensenhandel in en uit beeld

Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015).
Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers vreemdelingrechtelijke bescherming slachtoffers mensenhandel 2010-2014.
Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070 – 370 4514
www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

Belangrijkste ontwikkelingen

Deze update bevat de kerncijfers met betrekking tot de vreemdelingrechtelijke bescherming van slachtoffers met wie de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in de periode 2010-2014 te maken kregen.

Verblijf in Nederland

Buitenlandse slachtoffers hebben op grond van internationale en nationale wet- en regelgeving recht op vreemdelingrechtelijke bescherming. Op grond van Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire moeten de politie en de Koninklijke Marechaussee bij de geringste aanwijzing van mensenhandel de betrokkene wijzen op het recht om gebruik te maken van maximaal drie maanden bedenktijd. De bedenktijd geeft een mogelijk slachtoffer[1] de tijd om tot rust te komen, zich te onttrekken aan de mensenhandelaar en na te denken over het al dan niet verlenen van medewerking aan de opsporing dan wel vervolging van de mensenhandelaar. Zodra een slachtoffer besluit deze medewerking te verlenen geldt dit als een aanvraag voor de regeling inzake tijdelijk verblijf mensenhandel (hierna: tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel). Het aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd is gedaald. Van 258 in 2012 naar 223 in 2013 en 174 in 2014. Ook het aantal aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel is fors gedaald: van 406 aanvragen in 2012 naar 268 in 2013 en 251 in 2014. Het aantal (West-)Afrikaanse mogelijke slachtoffers dat bij CoMensha is aangemeld is de laatste jaren ook afgenomen, maar dat is niet het geval voor wat betreft de Midden- en Oost-Europese mogelijke slachtoffers.[2] Net als het aantal aanvragen is ook het aantal verleningen gedaald: van 392 in 2012 naar 248 in 2013 en 241 in 2014. In de periode 2010-2014 ging het om doorgaans vrouwelijke, meerderjarige slachtoffers uit (West-)Afrikaanse landen. Minderjarigen maken steeds minder gebruik van het tijdelijk verblijfsrecht.[3] Eén tiende van de slachtoffers aan wie de IND in 2010 het tijdelijk verblijfsrecht verleende was minderjarig. In 2014 was dit gedaald naar 2,5%. Uit de cijfers blijkt niet waarom het ene slachtoffer wel en het andere slachtoffer geen gebruik maakt van het tijdelijk verblijfsrecht.[4] Dat verdient nader onderzoek.

Na het tijdelijk verblijfsrecht komt een aantal slachtoffers in aanmerking voor voortgezet verblijf mensenhandel (Hoofdstuk B9/10 van de Vreemdelingencirculaire). De IND heeft op verzoek ook gegevens over het voortgezet verblijf mensenhandel aangeleverd.[5] Omdat het hierbij om nieuwe gegevens gaat zal de analyse ervan niet in deze update maar in een volgend rapport van de Nationaal Rapporteur worden opgenomen. Voorts registreert de IND sinds kort op aanbevelen van de Rapporteur in welke sectoren slachtoffers van mensenhandel zijn uitgebuit.[6]

1 Omwille van de leesbaarheid wordt gesproken over 'slachtoffers', ook daar waar *mogelijke* slachtoffers worden bedoeld. Dit is verschillend van de schrijfwijze 'slachtoffer^{M}' zoals in de "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014". In die update gaat om mogelijke slachtoffers (slachtoffers^{M}) die soms al bij de geringste aanwijzing mensenhandel zijn aangemeld, terwijl het in deze update (mogelijke) slachtoffers betreft die na signalering een beroep doen op de voor slachtoffers van mensenhandel bedoelde wet- en regelgeving.

2 Zie "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014".

3 Halverwege 2015 publiceert de Nationaal Rapporteur het onderzoek over de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. In dit onderzoek wordt nadrukkelijk gekeken naar de vreemdelingrechtelijke bescherming van deze slachtoffers.

4 Volgens verschillende organisaties in het veld maken slachtoffers minder vaak gebruik van de verblijfsregeling mensenhandel omdat zij, mogelijk op advies van hun advocaat, een asielverzoek indienen. De reden hiervoor kan zijn dat de kans van slagen van een asielverzoek groter wordt geacht dan het verblijf op niet-tijdelijke humanitaire gronden als het strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsonderzoek naar mensenhandel wordt geseponeerd; zie *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33309, nr. F.

5 In navolging van aanbeveling 5 in Nationaal Rapporteur 2012.

6 In navolging van aanbeveling 4 in Nationaal Rapporteur 2012 heeft de IND het model M55 aangepast ('Kennisgeving bedenktijd/aangifte/verlenen medewerking aan strafproces mensenhandel en beroep op de verblijfsregeling voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel zoals neergelegd in paragraaf B8/3 van de Vreemdelingencirculaire'); zie *Stcrt*. 2013, 19 612; NRM9, p. 172; Nationaal Rapporteur 2014, p. 124. Het was nog te vroeg om de gegevens voor deze update aan te leveren.

Signalering tijdens terugkeertrajecten

Iedere instantie in de vreemdelingenketen, vanaf het moment dat een vreemdeling aankomt in Nederland tot en met het moment waarop de betrokkene in Nederland mag blijven of terug moet keren naar het land van herkomst, heeft een verantwoordelijkheid alert te zijn op signalen van mensenhandel. In de Zevende Rapportage beval de Nationaal Rapporteur aan de signalering van mensenhandel te verbeteren. Ook van DT&V, de autoriteit die slachtoffers van mensenhandel nog tijdens terugkeertrajecten kan signaleren, mag een proactieve rol worden verwacht.[7] DT&V is eind 2012 een bewustwordingsproject in samenwerking met FairWork gestart waarbij trainingen werden gegeven om signalen van mensenhandel te herkennen.[8] In 2011 signaleerde DT&V in het late stadium van het terugkeertraject een recordaantal van 45 slachtoffers. Opvallend is dat het aantal signaleringen sindsdien fors is gedaald naar elf slachtoffers in 2014. Waarom het aantal signaleringen door DT&V is gedaald kan niet uit de cijfers worden opgemaakt. Het is mogelijk dat meer slachtoffers reeds eerder in de vreemdelingenketen zijn gesignaleerd. Zo zijn medewerkers van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) getraind om signalen van mensenhandel op te merken tijdens het asielproces, in de asielzoekerscentra van het COA. Voorts heeft de IND ingezet op meer trainingen aan IND-medewerkers die tijdens hun werk in contact kunnen komen met slachtoffers van mensenhandel (zie paragraaf 1.3).[9] Zonder nader onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken uit de daling van het aantal signaleringen door DT&V.

Vrijwillige terugkeer

Sommige slachtoffers van mensenhandel kunnen of willen niet in Nederland blijven. De vreemdelingrechtelijke bescherming strekt zich uit tot de ondersteuning bij de terugkeer van slachtoffers. IOM heeft gespecialiseerde terugkeerprogramma's voor slachtoffers van mensenhandel, waaronder het project *Return and Emigration of Aliens* (REAN). Ook slachtoffers van mensenhandel uit EU-lidstaten kunnen gebruik maken van de ondersteuning die IOM bij vrijwillige terugkeer biedt. Per jaar ondersteunt IOM tussen de 25 en 39 slachtoffers die vrijwillig terug willen keren naar het land van herkomst (of een derde land). Dit zijn meestal meerderjarige vrouwelijke slachtoffers uit Midden- en Oost-Europese landen. IOM biedt ook ondersteuning in het land van herkomst, bijvoorbeeld in de vorm van financiële ondersteuning, het regelen van opvang, het traceren van familieleden of hulp bij het zoeken van werk. De monitoring van slachtoffers na terugkeer is cruciaal voor het voorkomen van herhaald slachtofferschap. Dit is een verantwoordelijkheid van elke bij de terugkeer betrokken organisatie. Een overkoepelend monitoringsinstrument ontbreekt echter nog.[10]

7 NRM7, Aanbeveling 12; zie ook NRM9, p. 150.
8 Zie ook NRM9, p. 152.
9 Zie over de genoemde trainingen NRM9, §2.6.4 en Nationaal Rapporteur 2014, Hoofdstuk 5.
10 NRM9, p. 219.

1 Tijdelijk verblijf slachtoffers mensenhandel

Deze paragraaf bevat de kerncijfers over slachtoffers die in de periode 2010-2014 gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. Daarmee vormen deze cijfers een update van Hoofdstuk 5 in "Mensenhandel in en uit beeld ll".[11]

Slachtoffers van mensenhandel hebben op grond van Hoofdstuk B8/3 van de Vreemdelingencirculaire recht op de bedenktijd en het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) moeten bij de geringste aanwijzing dat sprake is van slachtofferschap mensenhandel de betrokkene informeren over het recht op maximaal drie maanden bedenktijd.[12] De bedenktijd geeft een slachtoffer de tijd om tot rust te komen en zich aan de invloed van de mensenhandelaar te onttrekken om daarna een geïnformeerd en weloverwogen besluit te nemen over het al dan niet verlenen van medewerking aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek.[13] Eventuele medewerking aan de opsporing dan wel vervolging geldt als een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. Het tijdelijk verblijfsrecht heeft daarmee een tweeledig doel: het biedt slachtoffers vreemdelingrechtelijke bescherming, waaronder legaal tijdelijk verblijf in Nederland en het daaraan gekoppelde recht op ondersteuning en bijstand[14] en daarnaast beoogt het de medewerking van slachtoffers aan de opsporing en vervolging te bevorderen. Een slachtoffer dat vanwege ernstige bedreigingen of vanwege medische dan wel psychische beperkingen geen medewerking kan verlenen aan de opsporing dan wel vervolging, kan toch nog aanspraak maken op het tijdelijk verblijfsrecht. Een verklaring van de politie dat het om een mogelijk slachtoffer van mensenhandel gaat en of sprake is van een ernstige bedreiging is dan nodig. Voorts moet een daartoe bevoegde deskundige de medische dan wel psychische problematiek van het slachtoffer beoordelen.[15] Ook EU/EER-onderdanen kunnen rechten ontlenen aan de bepalingen van de regeling inzake het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel, voor zover zij geen rechten ontlenen aan het gemeenschapsrecht (ook al hebben zij verblijfsrecht op grond van EU-recht). Het gaat dan om het recht op voorzieningen, zoals opvang en bijstand.[16,17] Een tijdelijk verblijfsrecht wordt in beginsel verleend voor een jaar en geldt zolang het opsporings- of vervolgingsonderzoek loopt met een maximum van drie jaar.

11 Zie Nationaal Rapporteur 2014, §2.4 voor de Verantwoording van de onderzoeksmethoden (dezelfde onderzoeksmethoden zijn gehanteerd voor deze cijfermatige update); zie Nationaal Rapporteur 2014, §B3 voor de toelichting bij de figuren, tabellen en toegepaste statistiek.

12 Hoofdstuk B8/3 Vc.; zie ook Art. 13 Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005; *Trb.* 2006, 99).

13 Aan het verlenen van bijstand en ondersteuning gedurende de bedenktijd zijn geen voorwaarden verbonden; zich Richtlijn 2011/36/EU inzake het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629, conform Richtlijn 2004/81/EG; zie ook NRM9, p. 172; Nationaal Rapporteur 2014, Hoofdstuk 5.

14 Zoals opvang en huisvesting, medische bijstand, rechtshulp en sociale voorzieningen ten behoeve van levensonderhoud. Ook arbeid is vrij toegestaan tijdens dit tijdelijk verblijfsrecht; zie Nationaal Rapporteur 2014, §5.2.

15 De Nationaal Rapporteur publiceert naar verwachting medio 2015 een artikel over het nieuwe beleidskader voor slachtoffers die niet kunnen of willen meewerken.

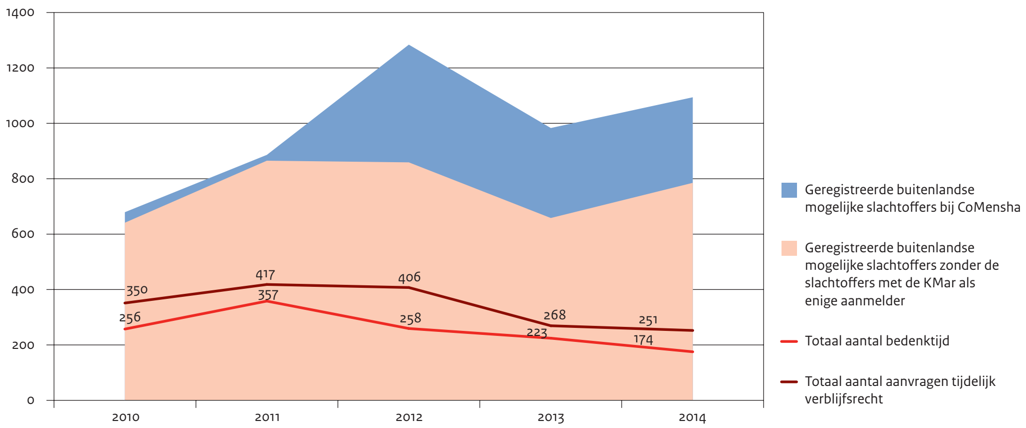
16 Zie Nationaal Rapporteur 2014, §5.2 voor meer gedetailleerde informatie over het beleid inzake het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel.

17 In een brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2014 geeft de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie aan dat het blijven toekennen van verblijfsrecht voor slachtoffers die EU-burger zijn via de verblijfsregeling mensenhandel niet wenselijk is. Het streven zou zijn om de verblijfsregeling over een jaar alleen nog maar open te stellen voor slachtoffers van mensenhandel buiten de EU; zie *Kamerstukken II* 2013-2014, 33309, nr. F. In het nationaal verwijsmechanisme moet expliciet aandacht zijn voor een duidelijk wettelijk kader voor het bieden van hulp en voorzieningen aan slachtoffers uit de EU.

1.1 De bedenktijd en aanvragen tijdelijk verblijf slachtoffers mensenhandel

Aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en aantal aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht

De volgende figuur toont hoeveel slachtoffers gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en hoeveel aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht zijn ingediend in de periode 2010-2014,[18] afgezet tegen het aantal aangemelde mogelijke slachtoffers bij CoMensha.[19] Opvallend is dat het aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd afnam, net als het aantal aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht sinds 2012. Het aantal bij CoMensha aangemelde buitenlandse mogelijke slachtoffers in 2014 steeg juist iets ten opzichte van 2013.



Figuur 1 Totaal aantal keren dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en totaal aantal aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht (2010-2014)[20,21]
Bron: IND-bestanden

18 Het totaal aantal keer dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd en het totaal aantal keer dat een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht is ingediend vormen geen cohorten en kunnen als zodanig niet met elkaar worden vergeleken; zie ook Nationaal Rapporteur 2014, §5.3.1.

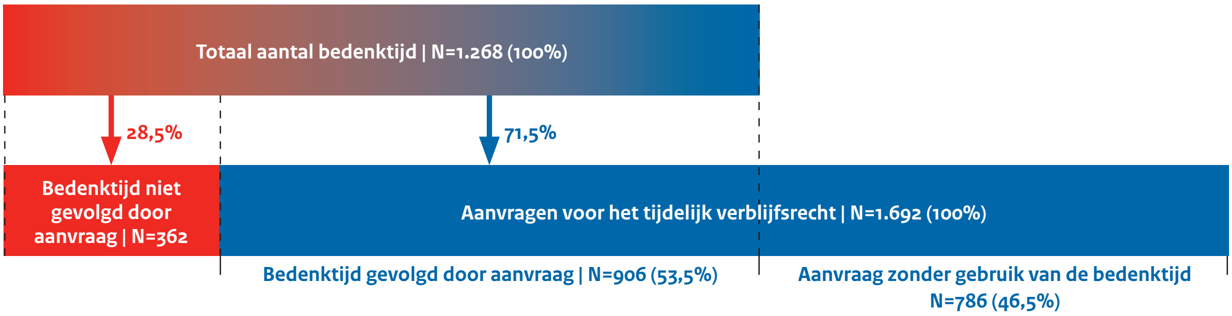
19 Zie ook "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014". Het is mogelijk dat slachtoffers die bij CoMensha zijn aangemeld eerder of juist later gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd dan wel een beroep op het tijdelijk verblijfsrecht hebben gedaan.

20 In deze update verschillen de cijfers over 2012 iets van de cijfers over 2012 zoals deze in "Mensenhandel in en uit beeld II" zijn opgenomen (zie Nationaal Rapporteur 2014, §5.3.1). De cijfers over 2012 in "Mensenhandel in en uit beeld II" betreffen *voorlopige* cijfers. De IND is op 1 maart 2015 overgestapt op een nieuw *data warehouse* van waaruit de definitieve cijfers over de periode 2012-2014 zijn aangeleverd.

21 Dit is inclusief de personen die reeds in een eerdere procedure bij de IND bekend waren maar wel voor het eerst een beroep deden op de mensenhandelregeling. Voor een aantal slachtoffers is overigens geregistreerd dat zij in verschillende jaren gebruik hebben gemaakt van de bedenktijd en voor een aantal slachtoffers is (daarnaast) twee aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht in verschillende jaren geregistreerd. Indien dat het geval was zijn alle keren dat gebruik is gemaakt van de bedenktijd dan wel aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht ingediend meegenomen in de huidige analyse. Zie verder Nationaal Rapporteur 2014, §2.4 voor de Verantwoording van de onderzoeksmethoden (dezelfde onderzoeksmethoden zijn gehanteerd voor deze cijfermatige update).

Bedenktijd en/of aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht

Zoals de volgende figuur toont volgde voor veruit de meeste slachtoffers die gebruik maakten van de bedenktijd uiteindelijk een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht. Van het totaal aantal slachtoffers dat in de periode 2010-2014 gebruik had gemaakt van de bedenktijd (N=1.268) volgde voor veruit de meerderheid (71,5%) een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht. Een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht kan ook gedaan worden zonder dat het slachtoffer gebruikmaakt van de bedenktijd. Van het totaal aantal aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2010-2014 (N=1.692) had bijna de helft (46,5%) van de slachtoffers geen gebruik gemaakt van de bedenktijd.



Figuur 2 Gebruik van bedenktijd en/of aanvragen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (totaal van 2010-2014)[22]

*De omvang van de figuren hangt samen met het aantal slachtoffers per categorie.

Bron: IND-bestanden

Tabel 1 verschaft inzicht in de persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en herkomstregio) van de slachtoffers die op verschillende wijze gebruik maakten van de verblijfsregeling mensenhandel:

- Gebruik van de bedenktijd, maar vervolgens is geen aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht ingediend (N=362);
- Gebruik van de bedenktijd en vervolgens is een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht ingediend (N=906);[23]
- Er is een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht ingediend zonder dat eerst gebruik is gemaakt van de bedenktijd (N=786).

22 In totaal hebben 40 personen vanaf oktober 2014 gebruik gemaakt van de bedenktijd. Het is mogelijk dat voor hen een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht alsnog in 2015 volgde. Dit is (nog) niet terug te zien in de cijfers. En voor in totaal 71 personen is in de periode tot en met maart 2010 een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht ingediend. Het is mogelijk dat de start van het gebruik van de bedenktijdperiode nog in 2009 valt. Dit is niet terug te zien in de cijfers. De aantallen zijn dusdanig klein dat dit op het totaal van 2.054 slachtoffers in de periode 2010-2014 een marginaal effect zal hebben voor wat betreft conclusies over in hoeverre de bedenktijd al dan niet vooraf gaat aan een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel.

23 Dit is inclusief de slachtoffers voor wie na gebruik van de bedenktijd pas na enige tijd een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht volgde.

Tabel 1 Persoonskenmerken van slachtoffers met bedenktijd en/of aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht (2010-2014)

		100% (N=2.054)		
		17,6%	**44,1%**	**38,3%**
		Bedenktijd niet gevolgd door aanvraag	Bedenktijd gevolgd door aanvraag	Aanvraag zonder gebruik van de bedenktijd
		N=362	N=906	N=786
Geslacht	**vrouw**	76,0%	77,2%	70,8%
Leeftijd	**minderjarig**	17,7%	3,9%	8,5%
Herkomstregio	**EU-2004**[24]	45,6%	12,3%	20,2%
	Afrika[25]	26,5%	52,1%	43,6%
	Azië	7,7%	13,4%	14,2%
	overig	20,2%	22,2%	22,0%

Bron: IND-bestanden

De kleinste groep betreft de groep die gebruik maakte van de bedenktijd maar voor wie uiteindelijk geen aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel volgde (N=362). Het blijkt hier in bijna de helft van de gevallen om Midden- en Oost-Europeaanse slachtoffers te gaan (45,6% van N=362), gevolgd door slachtoffers met een nationaliteit van een Afrikaans land (26,5% van N=362). De grootste groep slachtoffers maakte gebruik van de bedenktijd en deed daarna een beroep op het tijdelijk verblijfsrecht (N=906). Het gaat hierbij in ruim de helft van de gevallen om slachtoffers met een nationaliteit uit een Afrikaans land (52,1% van N=906), gevolgd door slachtoffers uit Azië (13,4%) en slachtoffers uit Midden- en Oost-Europa (12,3% van N=906). Een substantiële groep slachtoffers heeft een beroep op het tijdelijk verblijfsrecht gedaan zonder eerst gebruik te maken van de bedenktijd (N=786). Bijna de helft van deze groep slachtoffers heeft een nationaliteit van een Afrikaans land (43,6% van N=786) en één vijfde betreft Midden- en Oost-Europese slachtoffers (20,2% van N=786), gevolgd door slachtoffers uit Azië (14,2% van N=786). Opvallend is dat relatief meer minderjarigen voorkomen onder de slachtoffers die gebruik maakten van de bedenktijd maar die uiteindelijk geen beroep deden op het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel.[26]

1.2 Het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel

1.2.1 Verleningen en afwijzingen

Een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht wordt door de IND in veruit de meeste gevallen ingewilligd. Slechts in uitzonderlijke gevallen mag de IND een aanvraag afwijzen.[27] De volgende figuur toont het deel van de aanvragen voor het tijdelijk verblijfsrecht dat is afgewezen in verhouding tot het deel dat is ingewilligd in de periode 2012-2014. In 4,1% ging het om afwijzingen.[28] Uit eerder dossieronderzoek over afgewezen aan-

24 Het gaat hier om landen die in of na 2004 zijn aangesloten bij de EU (veelal Midden- en Oost-Europese landen). Indien slachtoffers uit deze landen komen wordt, omwille van de leesbaarheid, in het vervolg ook wel gesproken over 'Midden- en Oost-Europese' slachtoffers.

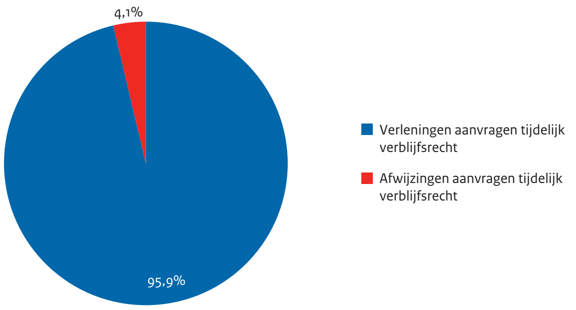
25 Met uitzondering van de landen in de MENA-regio (Midden-Oosten en Noord-Afrika).

26 Zie ook het onderzoek van de Nationaal Rapporteur over de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffers van mensenhandel zijn. Dit onderzoek wordt medio 2015 gepubliceerd.

27 Om welke uitzonderingen dit gaat staat beschreven in Nationaal Rapporteur 2014, §5.2.

28 Het totaal aantal aanvragen waarop de IND in de periode 2012-2014 reeds een besluit heeft genomen wijkt iets af van het totaal aantal aanvragen dat in de periode 2012-2014 is gedaan. Dat heeft er mee te maken dat soms in een opvolgend jaar over een aanvraag wordt besloten, bijvoorbeeld wanneer de aanvraag laat in het jaar is gedaan. De IND hanteert een streeftermijn van 24 uur om over de aanvraag van een slachtoffer van mensenhandel te beslissen, nadat deze aanvraag door de opsporing aan de IND is verzonden (zie B8/3 Vc). Zoals uit "Mensenhandel in en uit beeld II" blijkt is deze streeftermijn meestal gehaald; zie Nationaal Rapporteur 2014, §5.3.2.

vragen in de periode 2009-2011 bleek dat de gronden voor afwijzingen veelal verband hielden met schendingen van de openbare orde die naar het oordeel van de minister respectievelijk de staatssecretaris niets te maken hadden met de mensenhandelsituatie.[29] Bijvoorbeeld winkeldiefstallen of gewelds- en/of drugsdelicten.[30] Indien de gepleegde strafbare feiten rechtstreeks gevolg zijn van de mensenhandelsituatie mag de aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht niet worden afgewezen.[31]



Figuur 3 Verleningen en afwijzingen inclusief verleningen en afwijzingen nadat bezwaar is aangetekend (totaal van 2012-2014, N=919)[32,33]
Bron: IND-bestanden

De volgende figuur toont het aantal verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2010-2014,[34] tegen de achtergrond van het aantal bij CoMensha aangemelde mogelijke slachtoffers.[35] Het aantal verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht is na 2012 gedaald. In 2013 zijn ook bij CoMensha minder buitenlandse mogelijke slachtoffers aangemeld maar in 2014 is juist weer sprake van een stijging. Het is op grond van de cijfers niet duidelijk waarom minder slachtoffers gebruik maken van het tijdelijk verblijfsrecht.[36]

29 Op grond van artikel 16 van de Vreemdelingenwet kan één van de gronden van afwijzing voor een aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel een schending van de openbare orde zijn indien deze schending geen verband houdt met het slachtofferschap van mensenhandel; zie ook Nationaal Rapporteur 2014, §5.2.

30 Zie voor meer voorbeelden Nationaal Rapporteur 2012, §4.4.4.

31 Dit is in lijn met het *non-punishmentbeginsel*. Zie over dit beginsel in relatie tot de vreemdelingrechtelijke bescherming Nationaal Rapporteur 2014, pp. 105-106.

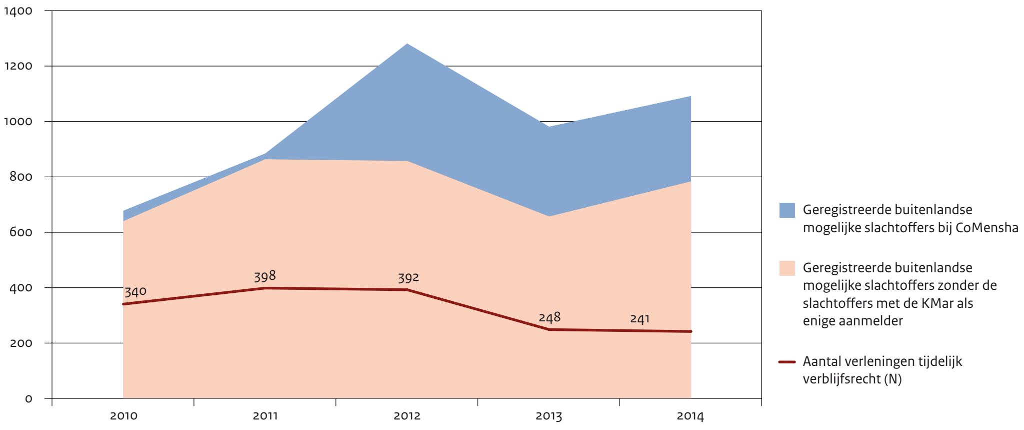
32 In Figuur 3 zijn uitsluitend de laatst genomen beslissingen weergegeven. Indien een aanvraag na het aantekenen van bezwaar alsnog tot een inwilliging leidde is dit besluit in Figuur 3 als een verlening van het tijdelijk verblijfsrecht beschouwd en dus niet als een afwijzing. De aanvragen die om een andere reden niet zijn ingewilligd en dus niet linea directa een afwijzing betreffen zijn buiten beschouwing gelaten. Zo heeft een enkeling de aanvraag om onbekende reden zelf ingetrokken en zijn een aantal initiële aanvragen ‘fictief geweigerd’ of ‘buiten behandeling’ gesteld. Dit zijn administratieve afdoeningen om de procedure af te sluiten, wanneer niet over een daadwerkelijke aanvraag kan worden gesproken (bijvoorbeeld door het ontbreken van het M55-formulier). Zie ook Nationaal Rapporteur 2014, p. 362; Nationaal Rapporteur 2012, p. 118.

33 Dit is inclusief personen die reeds in een eerdere procedure bij de IND bekend waren maar die wel voor het eerst een beroep deden op de mensenhandelregeling.

34 Het aantal aanvragen (Figuur 1) en het aantal verleningen (Figuur 4) zijn geen precieze cohorten en kunnen als zodanig niet met elkaar worden vergeleken. Zie hierover de eerdere opmerking bij Figuur 3.

35 Zie ook “Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014”. Het is mogelijk dat slachtoffers die een beroep doen op het tijdelijk verblijfsrecht eerder of juist later bij CoMensha zijn aangemeld.

36 Er bestaan wel signalen dat slachtoffers, mogelijk op advies van hun advocaat, een asielverzoek indienen omdat de kans van slagen van een asielverzoek groter wordt geacht dan het verblijf op niet-tijdelijke humanitaire gronden als het strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsonderzoek naar mensenhandel wordt geseponeerd; zie *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33309, nr. F.



Figuur 4 Verleningen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (2010-2014)[36,37]
Bron: IND-bestanden

1.2.2 Wie zijn de slachtoffers die gebruik maken van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel?

Slachtoffers die in de periode 2010-2014 gebruik hebben gemaakt van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (N=1.619) zijn over het algemeen vrouw (74,4%), meerderjarig (94%) en hebben een nationaliteit van een (West-)Afrikaans land (57,6%). Ten opzichte van voorgaande jaren zijn in 2014 aanzienlijk meer slachtoffers met de Filipijnse nationaliteit aangemeld. Dat heeft te maken met de toegenomen signalering van mensenhandel in de scheep- en binnenvaart in deze periode (zie ook "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014"). In de scheep- en binnenvaart zijn veelal Filipijnse, mannelijke slachtoffers ouder dan dertig jaar gesignaleerd.

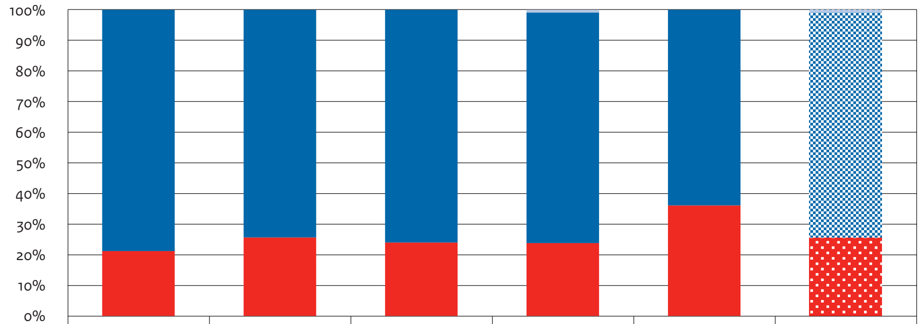
De volgende figuren tonen de persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, nationaliteit en herkomstregio) van slachtoffers aan wie de IND in de periode 2010-2014 het tijdelijk verblijfsrecht verleende.

Geslacht

Veruit de grootste groep slachtoffers aan wie het tijdelijk verblijfsrecht is verleend is vrouw. Het aandeel mannelijke slachtoffers (25,6%) is wel iets groter dan op grond van de CoMensha-registraties in deze periode te verwachten zou zijn (zie "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014"). In 2014 is, ten opzichte van voorgaande jaren, het tijdelijk verblijfsrecht relatief vaker aan mannelijke slachtoffers verleend. In 58,6% van deze gevallen (N=87) ging het om Filipijnse slachtoffers.

36 In deze update verschillen de cijfers over 2012 iets van de cijfers over 2012 zoals deze in "Mensenhandel in en uit beeld II" zijn opgenomen (zie Nationaal Rapporteur 2014, §5.3.1). De cijfers over 2012 in "Mensenhandel in en uit beeld II" betroffen *voorlopige* cijfers. De IND is op 1 maart 2015 overgestapt op een nieuw *data warehouse* van waaruit de definitieve cijfers over de periode 2012-2014 zijn aangeleverd.

37 Voor een aantal slachtoffers is geregistreerd dat zij in verschillende jaren gebruik hebben gemaakt van het tijdelijk verblijfsrecht. Indien dat het geval was zijn alle keren dat het tijdelijk verblijfsrecht is verleend in deze analyse meegenomen. Zie verder Nationaal Rapporteur 2014, §2.4 voor de Verantwoording van de onderzoeksmethoden (dezelfde onderzoeksmethoden zijn gehanteerd voor deze cijfermatige update).



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Onbekend	0	0	0	1	0	1
Vrouw	268	296	298	188	154	1.204
Man	72	102	94	59	87	414

Figuur 5 Geslacht (2010-2014)
Bron: IND-bestanden

Leeftijd

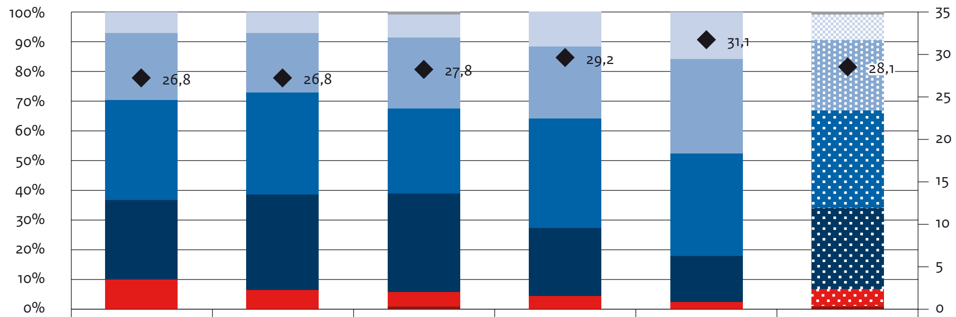
De volgende figuur toont de leeftijdscategorieën en de gemiddelde leeftijd van slachtoffers aan wie de IND in de periode 2010-2014 het tijdelijk verblijfsrecht verleende. De gemiddelde leeftijd van deze slachtoffers is ieder jaar iets gestegen. In 2014 waren zij gemiddeld 31,3 jaar ten opzichte van 26,8 jaar in 2010.[39] Over de gehele periode 2010-2014 was de grootste groep slachtoffers die gebruik maakte van het tijdelijk verblijfsrecht tussen de 24 en 31 jaar (33,2%), gevolgd door slachtoffers van 18 tot en met 23 jaar (27,4%) en slachtoffers van 31 tot en met 40 jaar (24%). In 2014 was bijna de helft ouder dan 30 jaar. Dit moet in het licht worden gezien van de signalering van meer Filipijnse slachtoffers die vaak in de scheep- en binnenvaart zijn uitgebuit. Deze slachtoffers zijn vaker iets ouder dan andere slachtoffers.

Het aandeel minderjarige slachtoffers dat gebruik maakte van het tijdelijk verblijfsrecht nam ieder jaar af. Terwijl het in 2010 nog om 10% ging, daalde dit naar 2,5% in 2014. Dat is opvallend, omdat bij CoMensha wel meer minderjarige buitenlandse mogelijke slachtoffers zijn aangemeld vanaf 2012.[40]

---

39 Gemiddelden per jaar: 2010, 26,8 jaar (N=340; Sd: 7,7 jaar); 2011, 26,8 jaar (N=398; Sd: 8,3 jaar); 2012, 27,8 jaar (N=391, van één slachtoffer is de leeftijd onbekend; Sd: 8,3 jaar); 2013, 29,2 jaar (N=248; Sd: 8,9 jaar); 2014, 31,3 jaar (N=241; Sd: 8,9 jaar); totaal 2010-2014, 28,1 jaar (N=1.618; Sd: 8,4 jaar).

40 Zowel relatief (ten opzichte van het totaal aantal buitenlandse mogelijke slachtoffers) als absoluut gezien; zie Figuur 7.1 en Figuur 7.2 in de “Updates cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014”. Het gaat in die update om *alle* buitenlandse mogelijk slachtoffers, inclusief diegenen die geen beroep op het tijdelijk verblijfsrecht bij de IND hebben gedaan, reeds legaal verblijf in Nederland hadden dan wel op andere manieren bescherming genoten.



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
■ Onbekend	0	0	1	0	0	1
■ 41+ jaar	24	28	33	29	38	152
■ 31-40 jaar	77	80	94	60	77	388
■ 24-30 jaar	114	136	113	91	83	537
■ 18-23 jaar	91	128	131	57	37	444
■ 15-17 jaar	34	26	19	11	6	96
■ 0-14 jaar	0	0	1	0	0	1
◆ Gemiddelde leeftijd	26,8	26,8	27,8	29,2	31,3	28,1

Figuur 6 Leeftijd (2010-2014)[40,41]
Bron: IND-bestanden

Nationaliteit

In de meeste jaren in de periode 2010-2014 vormden Nigeriaanse slachtoffers de grootste groep aan wie de IND het tijdelijk verblijfsrecht verleende. Alleen in 2014 ging het, zoals reeds eerder is aangegeven, om Filipijnse slachtoffers. Dat ligt in de lijn der verwachting vanwege het toegenomen aantal gesignaleerde slachtoffers in de scheep- en binnenvaart in dat jaar (zie ook "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014"). Het valt op dat Hongaarse slachtoffers ieder jaar onderdeel uitmaakten van de vijf grootste groepen die gebruik maakten van het tijdelijk verblijfsrecht, terwijl dit niet het geval is voor Bulgaarse en Roemeense slachtoffers. Bulgaarse en Roemeense slachtoffers vormen ieder jaar, net als Hongaarse slachtoffers, wel een substantieel onderdeel uit van de aanmeldingen bij CoMensha (zie ook "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014"). Het is op grond van de huidige cijfers onduidelijk waarom sommige slachtoffers wel en andere slachtoffers geen beroep doen op het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. Dat verdient nader onderzoek.[42]

De volgende tabel toont de top-5 nationaliteiten van slachtoffers aan wie het tijdelijk verblijfsrecht is verleend.

40 Het betreft hier de leeftijd van personen aan wie het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel is verleend, ten tijde van de aanvraag.

41 Omwille van de vergelijkbaarheid met de cijfers over mogelijke slachtoffers die in de periode 2010-2014 bij CoMensha zijn aangemeld zijn in Figuur 6 dezelfde leeftijdscategorieën aangehouden als in de "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014". Hiermee wijkt de codering af van "Mensenhandel in en uit beeld II".

42 Zie ook Nationaal Rapporteur 2014, Hoofdstuk 10.

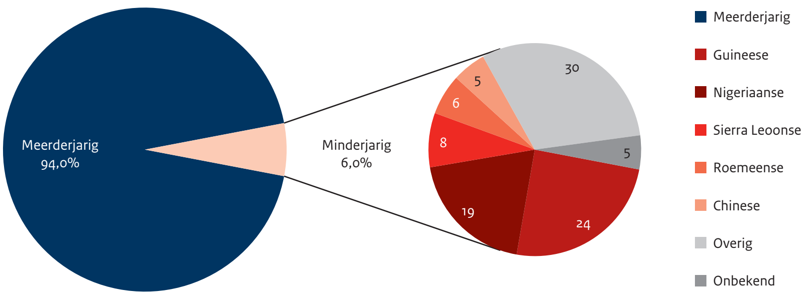
Tabel 2 Nationaliteit van alle slachtoffers die gebruik maakten van het tijdelijk verblijfsrecht (2010-2014)

	2010 (N=340)	2011 (N=398)	2012 (N=392)	2013 (N=248)	2014 (N=241)	Totaal 2010-2014 (N=1.619)
1	Nigeriaanse (28,5%)	Nigeriaanse (27,1%)	Nigeriaanse (20,4%)	Nigeriaanse (17,7%)	Filipijnse (28,2%)	Nigeriaanse (22,4%)
2	Sierra Leoonse (7,6%)	Guineese (10,6%)	Sierra Leoonse (12,5%)	Sierra Leoonse (9,3%)	Nigeriaanse (13,7%)	Sierra Leoonse (8,96%)
3	3'.Ghanese (5,0%)	Sierra Leoonse (9,8%)	Guineese (9,2%)	Guineese (8,9%)	Hongaarse (7,5%)	Guineese (8,2%)
4	3'.Guineese (5,0%)	Hongaarse (5,5%)	Roemeense (7,1%)	Chinese (6,9%)	Guineese (6,6%)	Hongaarse (5,4%)
5	5'.Oegandese (3,8%)	Chinese (5,0%)	Hongaarse (5,4%)	Hongaarse (5,6%)	Oegandese (4,6%)	Filipijnse (5,2%)
	5'.Chinese (3,8%)					
	5'.Hongaarse (3,8%)					
Overig	42,5%	42%	45,4%	51,6%	39,4%	49,8%

Bron: IND-bestanden

Nationaliteiten van minderjarigen

Minderjarigen verdienen, vanwege hun kwetsbaarheid, in het bijzonder de aandacht in de aanpak van mensenhandel. Buitenlandse minderjarigen, waaronder de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's),[44] zijn mogelijk nog kwetsbaarder voor uitbuiting dan andere minderjarigen.[45] Het beperkte aantal minderjarigen aan wie de IND het tijdelijk verblijfsrecht verleende heeft vaak de Guineese nationaliteit, gevolgd door de Nigeriaanse en Sierra Leoonse nationaliteiten. Dit toont de volgende figuur.



Figuur 7 Nationaliteiten van minderjarige slachtoffers in verhouding tot het deel meerderjarigen (2010-2014) (N=1.619)
Bron: IND-bestanden

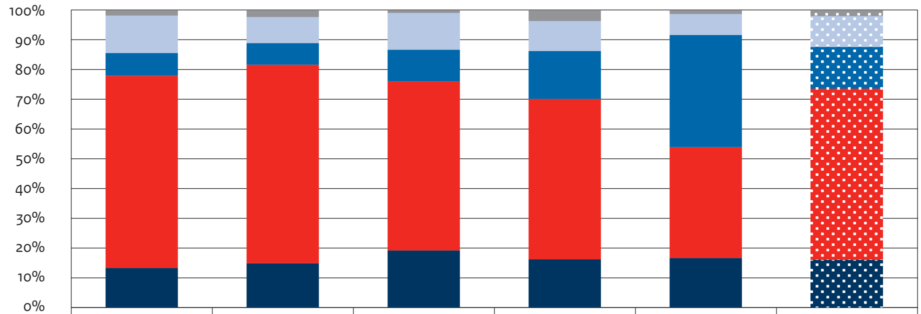
Herkomstregio

De volgende figuur toont de herkomstregio's van slachtoffers aan wie het tijdelijk verblijfsrecht in de periode 2010-2014 is verleend. In bijna alle jaren kwam de grootste groep slachtoffers uit (West-)Afrikaanse landen. In 2014 vormden slachtoffers uit Azië (met name slachtoffers met de Filipijnse nationaliteit) de grootste groep, op de voet gevolgd door slachtoffers uit (West-)Afrikaanse landen. Slachtoffers uit Midden- en Oost-

44 Zie voor een kwantitatief onderzoek over amv's die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn Nationaal Rapporteur 2014, Hoofdstuk 4.

45 Zie ook het onderzoek over de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. Dit onderzoek wordt medio 2015 gepubliceerd.

Europese landen maakten in de periode 2010-2014 16% uit van het totaal. Hoewel deze slachtoffers reeds legaal in Nederland verblijven, ontlenen zij wel rechten aan de in Hoofdstuk B8/3 Vc opgenomen voorzieningen (zoals opvang).[46]



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Onbekend	6	9	3	9	3	30
Anders	43	35	49	25	17	169
Azië	26	29	42	40	91	228
Afrika (m.u.v. MENA)	220	266	223	134	90	933
EU >= 2004	45	59	75	40	40	259

Figuur 8 Herkomstregio (2010-2014)[47]
Bron: IND-bestanden

1.3 Signalering mensenhandel door de IND

Naast de rol van de IND in het verlenen van de bedenktijd en het tijdelijk verblijfsrecht, heeft de IND ook een verantwoordelijkheid en unieke positie om als toelatingsorgaan in Nederland signalen van mensenhandel te herkennen en onderkennen in onder andere het asielproces. Het vroegtijdig identificeren is van groot belang voor de bescherming van en bijstandsverlening aan slachtoffers. Immers, voordat een slachtoffer een beroep kan doen op bijvoorbeeld het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel moet hij of zij eerst als zodanig door de relevante autoriteiten zijn herkend. De IND heeft trainingen verzorgd aan IND-medewerkers die tijdens hun werk in contact kunnen komen met slachtoffers en daders van mensenhandel. Het doel van deze trainingen was om signalen van mensenhandel te herkennen en om te waarborgen dat de medewerkers weten met welke instanties deze signalen moeten worden gedeeld. Naast IND-medewerkers hebben ook medewerkers van onder andere de Koninklijke Marechaussee (KMar), de politie, gemeenten en verschillende ministeries deelgenomen aan deze trainingen.[48]

46 Voor zover zij deze rechten niet ontlenen aan het gemeenschapsrecht; zie ook Nationaal Rapporteur 2014, Hoofdstuk 5.

47 De herkomstregio 'Afrika' (met uitzondering van de MENA-regio, het Midden-Oosten en Noord-Afrika) betreft in Figuur 8 de volgende landen: Angola; Benin; Burkina Faso; Burundi; Congo; Egypte; Eritrea; Ethiopië; Gabon; Gambia; Ghana; Guinee; Guyana; Ivoorkust; Kameroen; Kenia; Liberia; Madagaskar; Mali; Mauritanië; Niger; Nigeriaanse; Oeganda; Rwanda; Senegal; Seychellen; Sierra Leone; Somalië; Sudan; Tanzania; Togo; Zambia; Zimbabwe. De herkomstregio 'EU>=2004' betreft alle landen die in of na 2004 zijn aangesloten bij de EU. In geval van Figuur 8 gaat het om de volgende landen: Bulgarije; Hongarije; Letland; Litouwen; Polen; Roemenië; Slowakije; Tsjechië. De herkomstregio 'Azië' betreft in Figuur 8 de volgende landen: Bangladesh, China, Filipijnen, India, Indonesië, Maleisië, Mongolië, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Taiwan, Thailand, Vietnam.

48 Zie Nationaal Rapporteur 2014, pp. 101-102; pp. 174-175 voor meer informatie over de rol van de IND in het signaleren van mensenhandel.

2 Signalen van mensenhandel tijdens het terugkeertraject

Soms komen signalen van mensenhandel pas boven water op het moment dat een vreemdeling die niet in Nederland mag blijven aan DT&V is overgedragen voor vertrek. Het is mogelijk dat deze signalen van mensenhandel reeds vóór het terugkeertraject aanwezig waren maar nog niet als zodanig waren herkend.

DT&V is verantwoordelijk voor (de voorbereiding van) het vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de asielaanvraag bij de IND is afgewezen of wanneer vreemdelingen de toegang tot Nederland aan de grens wordt geweigerd.[49] Indien DT&V tijdens het terugkeertraject op signalen van mensenhandel stuit start zij het zogenoemde D9-proces. Hiermee wordt het vertrekproces van de betrokken vreemdeling opgeschort totdat een beslissing is genomen over een eventuele verblijfsvergunning, waaronder het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel.[50]

Deze paragraaf bevat de kerncijfers omtrent slachtoffers die DT&V in de periode 2010-2014 tijdens het terugkeertraject signaleerde. De cijfers vormen een update van de gegevens in de Negende Rapportage van de Nationaal Rapporteur.[51,52]

2.1 Aantal gesignaleerde slachtoffers tijdens het terugkeertraject

De volgende figuur toont dat het aantal slachtoffers dat DT&V tijdens het terugkeertraject heeft gesignaleerd vanaf 2011 sterk is gedaald.[53] Dit is in het licht van eerdere bevindingen een opvallende constatering. Sinds de oprichting van DT&V in januari 2007 was namelijk sprake van een duidelijke stijging van het aantal signaleringen en in de periode 2009-2011 werden per jaar minimaal 30 slachtoffers door DT&V gesignaleerd met een piek van 45 slachtoffers in 2011.[54] Het aantal signaleringen per jaar is daarna gedaald naar elf slachtoffers in 2014.[55] Er zijn in de laatste jaren met name minder (West-)Afrikaanse vreemdelingen als slachtoffers gesignaleerd (zie Figuur 12 in deze update). Het is mogelijk dat slachtoffers reeds eerder in de vreemdelingenketen zijn gesignaleerd. Dat lijkt echter niet op te gaan voor de (West-)Afrikaanse vreemdelingen. Het aantal bij CoMensha aangemelde (West-)Afrikaanse slachtoffers daalde in de periode 2010-2014 (zie "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014"). Ook hebben in 2014, ten opzichte van voorheen, minder (West-)Afrikaanse slachtoffers een beroep gedaan op het tijdelijk verblijfsrecht (zowel absoluut als relatief gezien, zie Figuur 8). Het herkennen van signalen mensenhandel blijft van groot belang in de terugkeertrajecten.

49 Zie voor andere situaties NRM9, §2.6.

50 Zie verder over de beleidskaders van de signalering van mensenhandel in terugkeertrajecten NRM9, §2.6; NRM7, §8.3.2.

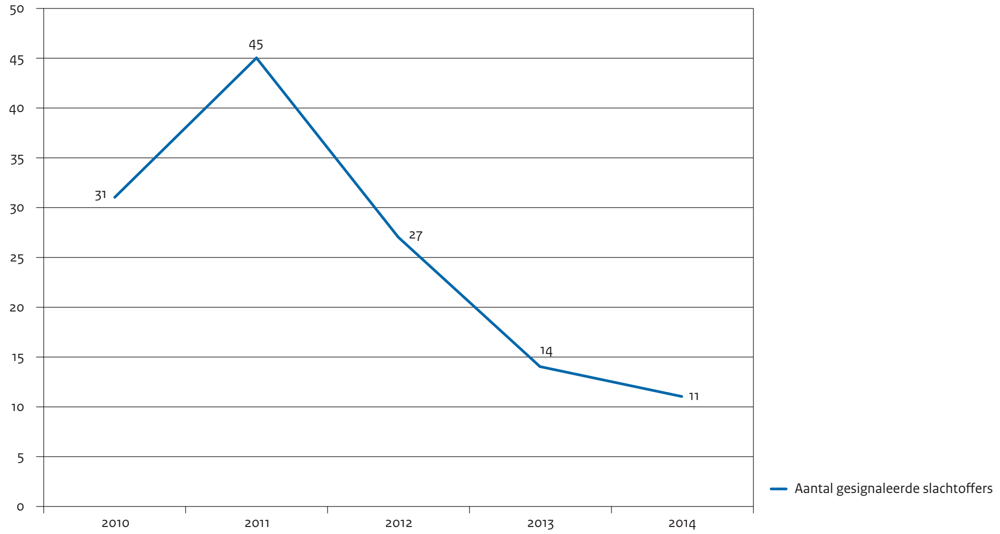
51 NRM9, §2.6.

52 Zie NRM9, §2.6 voor de onderzoeksmethoden (dezelfde onderzoeksmethoden zijn gehanteerd voor deze cijfermatige update); zie NRM9, §B2 voor de Toelichting bij de figuren, tabellen en toegepaste statistiek.

53 Het betreft hier mogelijk geen volledig representatieve weergave van het totaal aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel dat tijdens het terugkeertraject is gesignaleerd. Ten eerste is het mogelijk dat signalen van mensenhandel niet worden ingevoerd in het registratiesysteem van DT&V. Dergelijke signalen kunnen wel gemeld zijn bij de politie, waardoor de bedenktijd alsnog aangeboden is of waardoor alsnog aan de vreemdeling een B9-vergunning is verleend. Daarnaast is het mogelijk dat niet iedere medewerker en instantie de signalen van mensenhandel bij een vreemdeling tijdens het terugkeertraject herkent en dit dusdanig registreert; zie verder NRM9, §2.6.5.3.

54 Zie ook NRM9, §2.6.

55 Vanwege het klein aantal signaleringen de laatste jaren kunnen geen vergaande conclusies getrokken worden over eventuele vergelijkingen tussen groepen vreemdelingen.

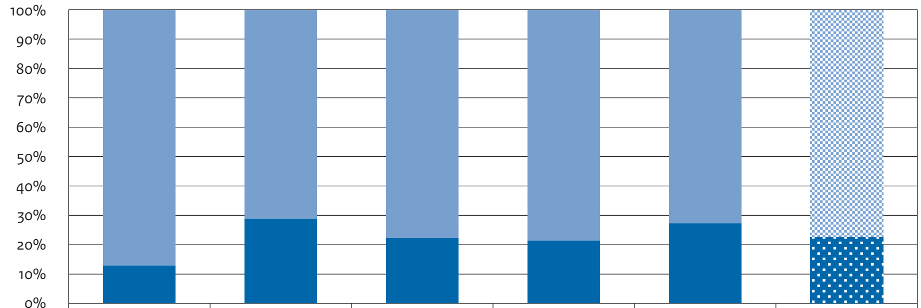


Figuur 9 Aantal door DT&V gesignaleerde slachtoffers (2010-2014)[56]
Bron: DT&V bestanden

2.2 Welke slachtoffers signaleert DT&V tijdens het terugkeertraject?

De slachtoffers die DT&V tijdens het terugkeertraject signaleerde zijn doorgaans vrouw (77,3%), 18 tot en met 30 jaar (60,9%) en afkomstig uit een (West-)Afrikaanse land (61,7%). De volgende figuren tonen de persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, nationaliteit en herkomstregio) van slachtoffers die DT&V in de periode 2010-2014 signaleerde.

Geslacht
De meeste vreemdelingen voor wie DT&V het D9-proces startte betroffen vrouwen. Zoals de volgende figuur toont ging het in één vijfde (22,7%) van de gevallen om mannen.



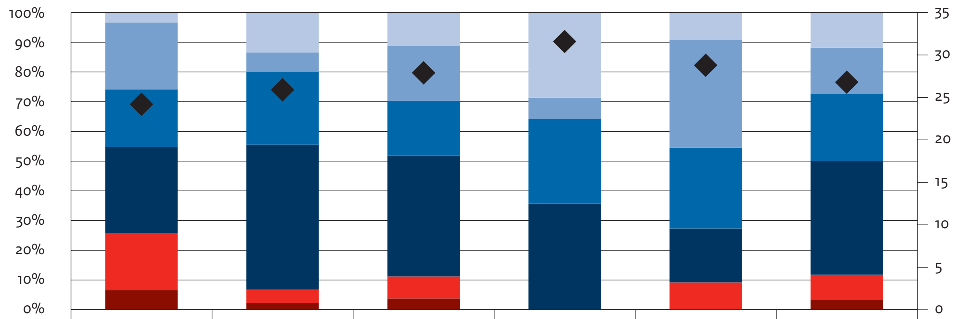
	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Vrouw	27	32	21	11	8	99
Man	4	13	6	3	3	29

Figuur 10 Geslacht (2010-2014)
Bron: DT&V bestanden

56 Voor een klein aantal personen geldt dat het D9-proces twee keer door DT&V is gestart.

Leeftijd

De grootste groep voor wie DT&V het D9-proces startte was tussen de 18 en 24 jaar (38,3%), gevolgd door de groep vreemdelingen tussen de 24 en 31 jaar (22,7%). In totaal was 11,7% minderjarig, van wie de meeste in 2010 zijn gesignaleerd.[57] Dit percentage is lager dan het aandeel minderjarigen dat bij CoMensha is geregistreerd (zie "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014") maar hoger dan het aandeel minderjarigen aan wie de IND het tijdelijk verblijfsrecht verleende (zie Figuur 6). Gemiddeld genomen waren de vreemdelingen 26,4 jaar.[58]



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
41+ jaar	1	6	33	4	1	15
31-40 jaar	7	3	94	1	4	20
24-30 jaar	6	11	113	4	3	29
18-23 jaar	9	22	131	5	2	49
15-17 jaar	6	2	19	0	1	11
0-14 jaar	2	1	1	0	0	4
◆ Gemiddelde leeftijd	23,8	25,5	27,8	31,2	28,4	26,4

Figuur 11 Leeftijdscategorieën (2010-2014)[59,60]
Bron: DT&V bestanden

Herkomstregio

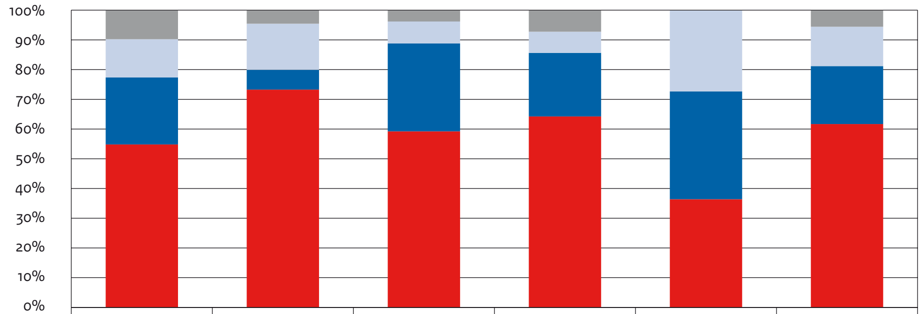
De vreemdelingen voor wie DT&V het D9-proces startte hadden 37 verschillende nationaliteiten. De Nigeriaanse, Guineese en Chinese waren de meest voorkomende nationaliteiten. De volgende figuur toont dat veruit de grootste groep een nationaliteit van een (West-)Afrikaans land had. In 2014 zijn er echter relatief en absoluut gezien minder (West-)Afrikaanse vreemdelingen als slachtoffer van mensenhandel gesignaleerd.

57 Het is mogelijk dat een klein aantal minderjarigen kind zijn van een mogelijk slachtoffer mensenhandel voor wie DT&V het D9-proces startte.

58 N=128 (Sd: 10 jaar). De gemiddelde leeftijd per jaar is 23,8 jaar in 2010 (N=31; Sd: 9,8 jaar); 25,5 jaar in 2011 (N=45; Sd: 9,1 jaar); 27,5 jaar in 2012 (N=27; Sd: 10,7 jaar); 31,2 jaar in 2013 (N=14; Sd: 11,9 jaar); 28,4 jaar in 2014 (N=11; Sd: 8,2 jaar).

59 Het betreft hier de leeftijd ten tijde van het starten van het D9-proces door DT&V.

60 In de Negende Rapportage is abusievelijk één persoon in de categorie 24-30 jaar weergegeven terwijl deze persoon tussen de 18-23 jaar was ten tijde van de opmaak van het D9-proces. Dat is in de bovenstaande figuur gecorrigeerd.



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Onbekend	3	2	1	1	0	7
Anders	4	7	2	1	3	17
Azië	7	3	8	3	4	25
Afrika (m.u.v. Noord-Afrika)	17	33	16	9	4	79

Figuur 12 Herkomstregio (2010-2014)[60]
Bron: DT&V bestanden

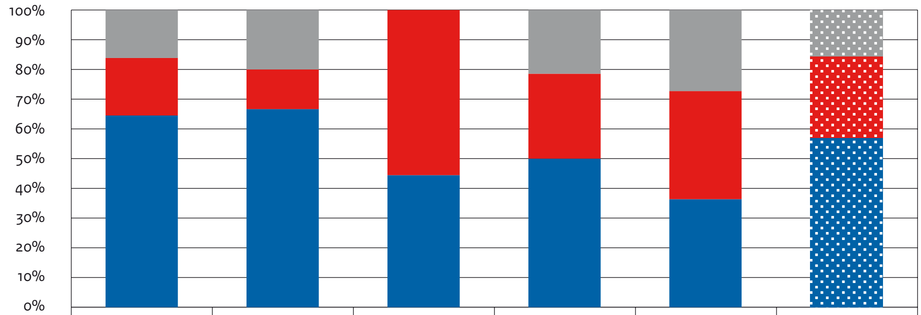
2.3 Aangifte van mensenhandel

Nadat DT&V het D9-proces start kan een vreemdeling besluiten al dan niet aangifte te doen van mensenhandel of anderszins mee te werken aan de opsporing dan wel vervolging van de mensenhandelaar. Op grond van Hoofdstuk B8/3 Vc geldt de aangifte van mensenhandel als aanvraag voor het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel (zie ook paragraaf 1).[61] De volgende figuur toont dat in totaal meer dan de helft (57,0%) van de vreemdelingen, voor wie DT&V het D9-proces startte, aangifte heeft gedaan.[62] In de periode 2012-2014 ligt dit percentage lager dan in 2010 en 2011.

60 Afrika: Angola, Ethiopië, Gambia, Guinee, Ghana, Ivoorkust, Kameroen, Kenia, Kongo, Mali, Nigeria, Niger, Oeganda, Somalië, Sierra Leone, Seychellen en Zambia; Azië: China, India, Maleisië, Mongolië, Noord-Korea, Taiwan, Vietnam; Anders: Armenië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Nederland, Oekraïne, Rusland, Servië, Latijns-Amerika en Caraïben (Dominicaanse Republiek en Suriname) en Midden-Oosten en Noord-Afrika (Egypte, Marokko, Irak). Voor wat betreft de registratie van de Nederlandse persoon gaat het om een minderjarige persoon die later de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen (schriftelijke informatie van DT&V, 9 juni 2015) (zie NRM9, p. 350).

61 Een aangifte betekent niet noodzakelijkerwijs dat de vreemdeling in Nederland is gebleven. Het is mogelijk dat de betrokkene na het doen van aangifte toch terug wilde keren naar het land van herkomst.

62 Peildatum: 28 februari 2015. Het is mogelijk dat slachtoffers na deze peildatum aangifte van mensenhandel hebben gedaan. Dit is nog niet terug te zien in de cijfers.



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Onbekend	5	9	0	3	3	20
Geen aangifte gedaan	6	6	15	4	4	35
Aangifte gedaan	20	30	12	7	4	73

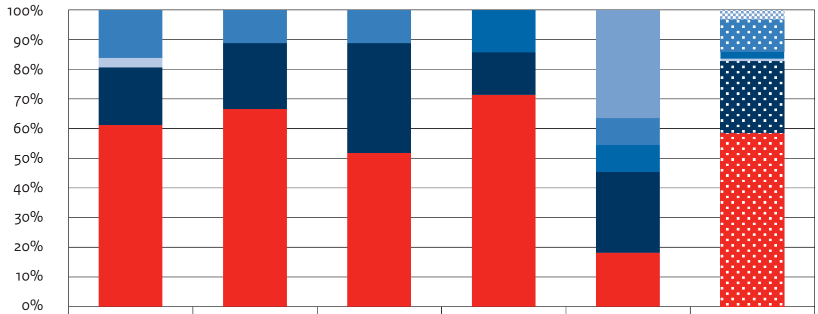
Figuur 13 Aangifte (2010-2014)[63]
Bron: DT&V bestanden

2.4 Verblijf in Nederland na signalering?

Gedurende het D9-proces wordt het initieel beoogde vertrek van de vreemdeling uit Nederland opgeschort totdat een besluit is genomen over rechtmatig verblijf in Nederland, bijvoorbeeld op grond van de verblijfsregeling mensenhandel (Hoofdstuk B8/3 Vc). Zoals de volgende figuur toont, werd tot aan 2014 aan meer dan de helft van de vreemdelingen (58,6%) alsnog een vergunning verleend. Indien een vergunning is verleend kan het hierbij gaan om verschillende reguliere vergunningen, *waaronder* (en dus niet uitsluitend) het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel. In totaal is bijna een kwart (24,2%) zelfstandig vertrokken zonder toezicht van DT&V. Dit betekent dat de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken. Een klein deel (in totaal 2,3%) van de vreemdelingen maakte geen aanspraak op rechtmatig verblijf in Nederland en moest alsnog uit Nederland vertrekken. Bij vertrek wijst DT&V de vreemdeling wel op de mogelijkheid van ondersteuning door IOM.[64]

63 De cijfers in deze rapportage verschillen iets van de cijfers die in de Negende Rapportage zijn opgenomen (NRM9, §2.6). In de Negende Rapportage is de voorlegging aan de politie als mogelijke aangifte beschouwd. Verder kant het te maken hebben met verschillende peildata (een vreemdeling kan later besloten hebben toch aangifte te doen, of juist de aangifte in te trekken).

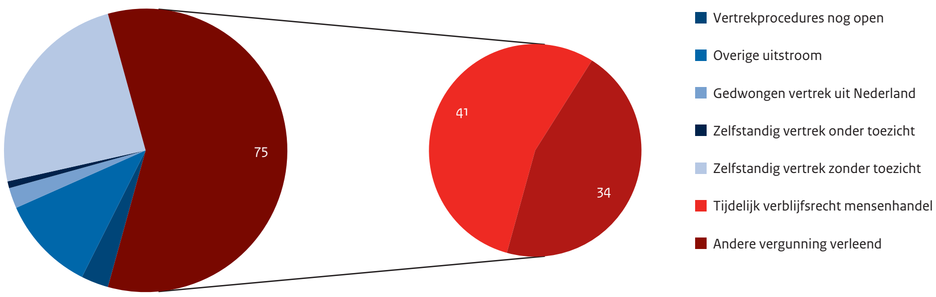
64 NRM9, pp. 160-161.



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Vertrekprocedures nog open	0	0	0	0	4	4
Overige uitstroom	5	5	3	0	1	14
Gedwongen vertrek uit Nederland	0	0	0	2	1	3
Aantoonbaar zelfstandig vertrek	1	0	0	0	0	1
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	6	10	10	2	3	31
Vergunning verleend	19	30	14	10	2	75

Figuur 14 Uitstroomcategorieën in het D9-proces (2010-2014)[66,67]
Bron: DT&V bestanden

Zoals uit voorgaande figuur blijkt is aan 75 slachtoffers alsnog een vergunning verleend nadat zij door DT&V zijn gesignaleerd. In ruim de helft (54,7%) van deze gevallen ging het om het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel.[68] Dit toont de volgende figuur.



Figuur 15 Tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel *na signalering door DT&V*, ten opzichte van andere uitstroomcategorieën in het D9-proces (totaal van 2010-2014; N=128)
Bron: DT&V bestanden / IND-bestanden

66 De aantallen in Figuur 14 verschillen van de aantallen die in de Negende Rapportage zijn opgenomen (NRM9, §2.6). Dit heeft te maken met het afsluiten van de destijds nog openstaande vertrekprocedures.

67 Overige uitstroomcategorieën refereren aan nieuwe asielaanvragen of andere reguliere aanvragen waardoor de vreemdelingen niet meer onder de verantwoordelijkheid vallen van DT&V; zie NRM9, p. 160.

68 Dit kon worden nagegaan door de bestanden van DT&V inzake gesignaleerde slachtoffers in de periode 2010-2014 te koppelen aan de bestanden van de IND inzake verleningen tijdelijk verblijf mensenhandel in dezelfde periode. Het uiteindelijke aantal slachtoffers aan wie het tijdelijk verblijfsrecht is verleend (Figuur 15 en Tabel 3) betreft vreemdelingen aan wie het tijdelijk verblijfsrecht nog *tijdens* het D9-proces of *vlak na* het D9-proces (tot maximaal een maand later) is verleend, maar ook vreemdelingen aan wie het tijdelijk verblijfsrecht later dan een maand na afsluiten van het D9-proces in de periode 2010-2014 is verleend. Deze drie categorieën tezamen zijn beschouwd als de groep vreemdelingen aan wie *na signalering door DT&V* alsnog het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel is verleend. Eventuele verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel na 2014 zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Overigens was aan bijna een vijfde (19,5%) van het totaal aantal vreemdelingen voor wie DT&V in de periode 2010-2014 het D9-proces startte (N=128) reeds eerder, vóór het aanmaken van het D9-proces, het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel verleend. In achttien van deze gevallen was het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel *vlak vóór* het aanmaken van het D9-proces verleend (variërend van één dag tot maximaal een maand voor het aanmaken van het D9-proces). Het aantal verleningen van het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel vóór 2010 is hierbij buiten beschouwing gelaten. Zonder verder dossieronderzoek kunnen hier geen verdere conclusies uit getrokken worden.

Aan in totaal 53 vreemdelingen lijkt na het D9-proces niet (meteen) een vergunning te zijn verleend. Zij zijn veelal zelfstandig vertrokken zonder toezicht of hebben een nieuwe asielaanvraag dan wel andere reguliere aanvraag ingediend ('overige uitstroom', zie ook Figuur 14). Onder deze groep vreemdelingen is aan ongeveer één vijfde later alsnog het tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel verleend. Dit toont de volgende tabel.

Tabel 3 Verleningen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel na signalering door DT&V (totaal van 2010-2014)

Uitstroomcategorieën in het D9-proces	N (100%)	Waarvan verleningen tijdelijk verblijfsrecht mensenhandel %
Andere uitstroomcategorie	53	20,8%
Vergunning verleend	75	54,7%
Totaal	128	40,6%

Bron: DT&V bestanden / IND-bestanden

3 Vrijwillige terugkeer van slachtoffers van mensenhandel

Onderdeel van de vreemdelingrechtelijke bescherming is ook de ondersteuning bij vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst (of een derde land) van slachtoffers. Immers, niet alle slachtoffers van mensenhandel kunnen of willen in Nederland blijven.

In Nederland biedt IOM ondersteuning bij de vrijwillige terugkeer van (onder andere) slachtoffers van mensenhandel.[68] IOM heeft hiervoor gespecialiseerde terugkeerprogramma's, waaronder het project *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN), dat vreemdelingen in staat moet stellen veilig terug te keren naar het land van herkomst of zich te vestigen in een derde land waar permanent verblijf is gewaarborgd.[69] Ook slachtoffers van mensenhandel uit landen die sinds 2004 zijn toegetreden tot de EU kunnen gebruik maken van de ondersteuning die IOM bij hun vrijwilige terugkeer kan bieden, ook al is het project REAN in principe niet ingesteld voor EU-onderdanen.[70]

In de ondersteuning bij de vrijwillige terugkeer van slachtoffers werkt IOM samen met overheidsinstellingen, gemeenten en diverse NGO's in Nederland en het land van herkomst.[71] Vaak is het organiseren van het vervoer[72] niet voldoende om de bescherming van slachtoffers te waarborgen. Derhalve verleent IOM persoonsgebonden hulp in het land van herkomst. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om financiële ondersteuning, het regelen van opvang of het traceren van familieleden. Ook wordt doorgaans veel aandacht besteed aan reintegratie, waaronder hulp bij het regelen van onderwijs dan wel bij het vinden van werk, voor zover financiële en sociaal-economische factoren dit toelaten.[73]

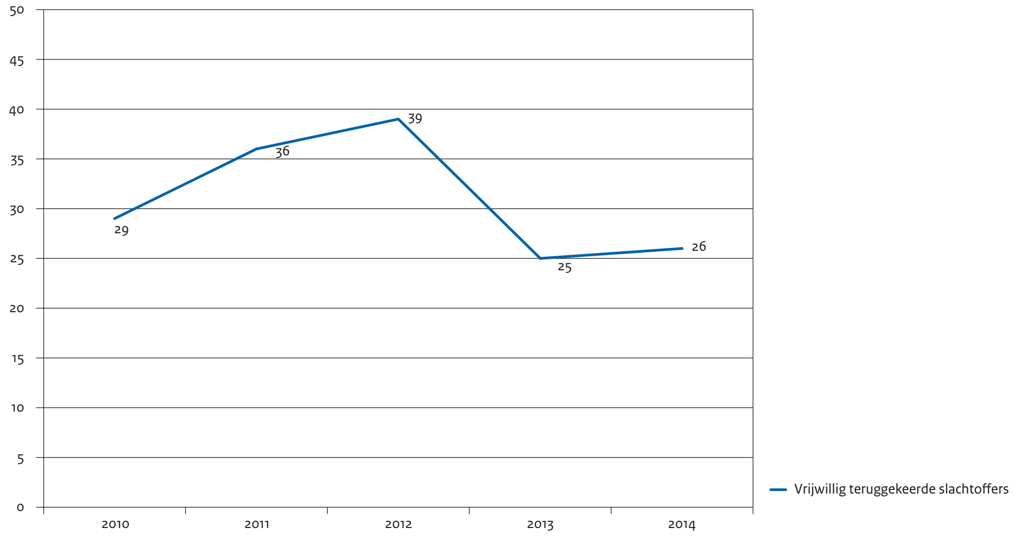
Deze update bevat de kerncijfers over de slachtoffers die met ondersteuning van IOM in de periode 2010-2014 vrijwillig zijn teruggekeerd naar het land van herkomst (of een derde land). De cijfers vormen een update van de gegevens in de Negende Rapportage van de Rapporteur.[74]

3.1 Aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers

In de periode 2010-2014 keerden per jaar tussen de 25 en 40 slachtoffers met ondersteuning van IOM vrijwillig terug naar het land van herkomst (of een derde land). Dit toont de volgende figuur. In 2013 en 2014 was het aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers kleiner dan in voorgaande jaren.

---

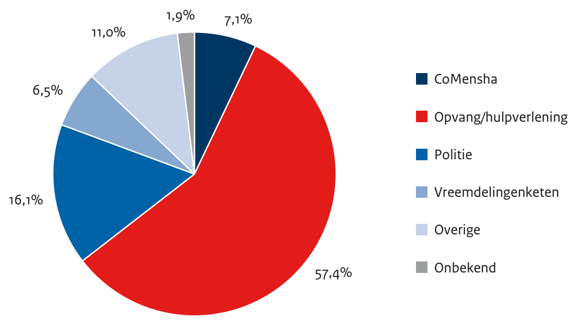
68 Zie NRM9, §2.11.3 voor voorbeelden van initiatieven van non-gouvernementele organisaties bij terugkeer.
69 Zie NRM7, p. 157; NRM9, §2.11.2.
70 Voor slachtoffers van mensenhandel uit de lidstaten van de EU die sinds 2004 zijn aangesloten bij de EU is een uitzondering gemaakt; zie NRM9, §2.11.2.
71 Het verschilt per land van herkomst met welke organisaties IOM samenwerkt (schriftelijke informatie van IOM, 4 juni 2015).
72 Indien de vrijwillige terugkeer met ondersteuning van IOM wordt geregeld, vindt de reis in principe altijd per vliegtuig plaats. In uitzonderlijke gevallen wordt het vertrek over land gefaciliteerd, bijvoorbeeld wanneer sprake is van ernstige vliegangst (schriftelijke informatie van IOM, 4 juni 2015).
73 De vorm van herintegratieondersteuning is van verschillende factoren afhankelijk. Denk bijvoorbeeld aan de achtergrond en medewerking van de migrant, financiële middelen die IOM ter beschikking heeft en de situatie in het land van herkomst (schriftelijke informatie van IOM, 4 juni 2015). Zie ook NRM9, §2.11.2.
74 Zie NRM9, §2.11.2 voor meer informatie over de onderzoeksmethoden en de kanttekeningen die daarbij geplaatst moeten worden (dezelfde onderzoeksmethoden zijn gehanteerd voor deze cijfermatige update); zie NRM9, §B2 voor de Toelichting bij de figuren, tabellen en toegepaste statistiek.



Figuur 16 Aantal vrijwillig teruggekeerde slachtoffers (2010-2014)
Bron: IOM-bestanden

Verwijzers naar IOM

De volgende figuur toont dat de slachtoffers die bij IOM terechtkomen met een terugkeerverzoek vooral door de opvang en hulpverlening[75] zijn doorverwezen. Verder werd een aanzienlijk deel door de politie doorverwezen, gevolgd door CoMensha, de vreemdelingenketen[76] en een aantal overige organisaties[77].



Figuur 17 Verwijzers (2010-2014) (N=155; 100%)[78]
Bron: IOM-bestanden

75 De opvang en hulpverlening bestaat in ieder geval uit de volgende opvanginstellingen: Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW); Fier Fryslân, HVO, Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) en Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP).

76 De vreemdelingenketen bestaat in ieder geval uit de volgende instellingen: Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), IND, Nidos, Vluchtelingenwerk Nederland.

77 Waaronder in ieder geval de volgende personen / instellingen: advocaten, ambassades, Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD), IOM (al dan niet in Nederland).

78 Twee slachtoffers zijn doorverwezen door zowel de vreemdelingenketen alsmede door een NGO of een opvanginstelling. Deze gevallen zijn niet dubbel geteld.

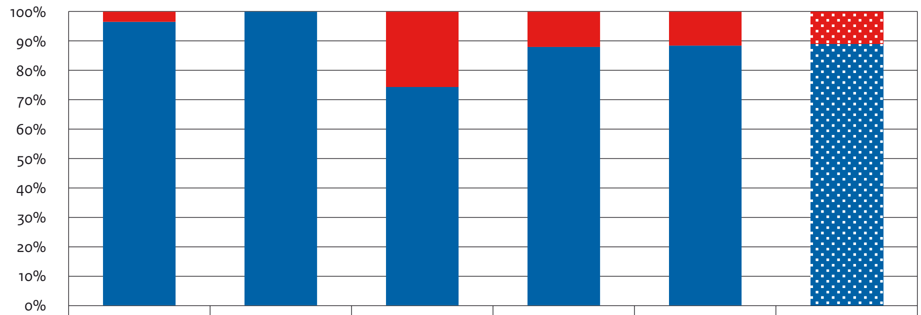
3.2 Wie zijn de slachtoffers die vrijwillig terugkeerden?

De slachtoffers met wie IOM te maken krijgt zijn, net als in voorgaande jaren, doorgaans vrouw (89%), tussen de 18 en 31 jaar (73,5%) en komen vaak uit Midden- en Oost-Europese landen (69,7%).

De volgende figuren tonen achtereenvolgens de persoonskenmerken (geslacht, leeftijd en herkomstregio) van slachtoffers die in de periode 2010-2014 vrijwillig en met ondersteuning van IOM zijn teruggekeerd.

Geslacht

De volgende figuur toont dat, net als voorheen, de meeste vrijwillig teruggekeerde slachtoffers vrouw zijn. Ruim een tiende van de slachtoffers is man.[79]



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Man	1	0	10	3	3	17
Vrouw	28	36	29	22	23	138

Figuur 18 Geslacht vrijwillig teruggekeerde slachtoffer (2010-2014)
Bron: IOM-bestanden

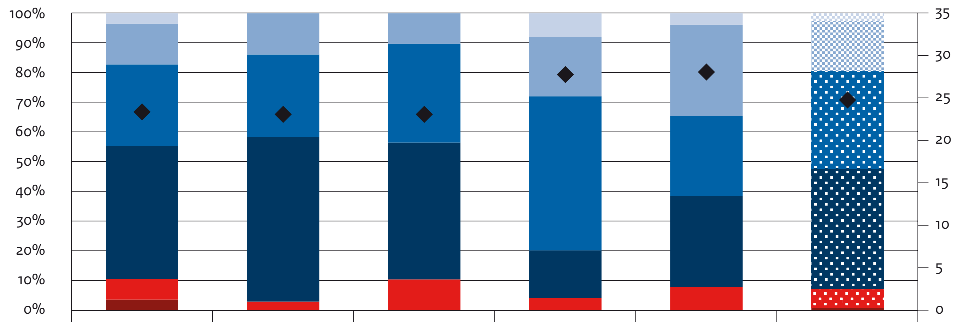
Leeftijd

De meeste vrijwillig teruggekeerde slachtoffers zijn tussen de 18 en 31 jaar. Het aandeel minderjarigen is wel lager (namelijk 7,1%) dan het aandeel buitenlandse minderjarigen (ten opzichte van het totaal aantal buitenlandse slachtoffers) in de CoMensha-registraties (zie "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014").[80] De minderjarige slachtoffers komen, net als de meerderjarige, met name uit Midden-en Oost-Europese landen. Gemiddeld genomen zijn de slachtoffers 25 jaar.[81]

79 De piek van het aantal mannelijke slachtoffers dat in 2012 vrijwillig is teruggekeerd heeft te maken met één uitbuitingszaak waarbij acht Pakistaanse slachtoffers betrokken waren; zie NRM9, p. 223.

80 Halverwege 2015 publiceert de Nationaal Rapporteur het onderzoek over de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. In dit onderzoek wordt nadrukkelijk gekeken naar de vreemdelingrechtelijke bescherming van deze slachtoffers.

81 N=155; Sd: 7,4 jaar. De gemiddelde leeftijden per jaar zijn als volgt: 23,6 jaar in 2010 (N=29; Sd: 8,1 jaar); 23,3 jaar in 2011 (N=36; Sd: 5,5 jaar); 23,3 jaar in 2012 (N=39; Sd: 5,4 jaar); 28,0 jaar in 2013 (N=25; Sd: 7,7 jaar); 28,3 jaar in 2014 (N=26; Sd: 9,3 jaar).

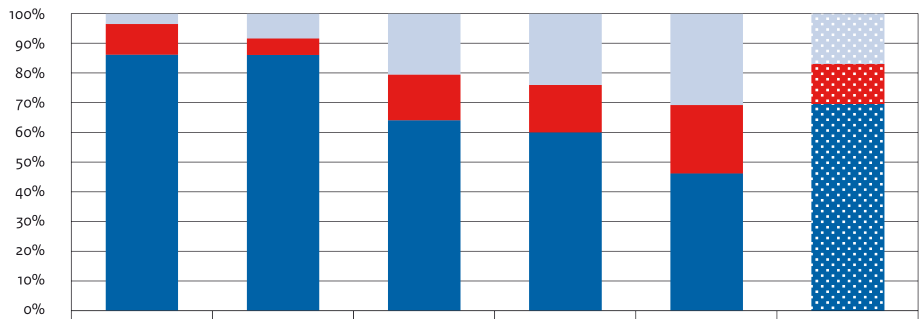


	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
41+ jaar	1	0	0	2	1	4
31-40 jaar	4	5	4	5	8	26
24-30 jaar	8	10	13	13	7	51
18-23 jaar	13	20	18	4	8	63
15-17 jaar	2	1	4	1	2	10
0-14 jaar	1	0	0	0	0	1
◆ Gemiddelde leeftijd	23,6	23,3	23,3	28	28,3	25

Figuur 19 Leeftijd (2010-2014)
Bron: IOM-bestanden

Herkomstregio

De meeste slachtoffers die met ondersteuning van IOM terugkeren komen uit Midden- en Oost-Europese landen. Zoals de volgende figuur toont is het aandeel Midden- en Oost-Europese slachtoffers in de loop der jaren steeds minder geworden, terwijl het aandeel slachtoffers uit (West-)Afrikaanse landen (met name Nigeria, maar ook Ghana, Guinee, Oeganda, Sierra-Leone, Tanzania en Zimbabwe) iets is toegenomen vanaf 2012. De toename van het aandeel slachtoffers uit (West-)Afrikaanse landen is opmerkelijk gezien de daling van deze groep in de CoMensha-registraties (zie "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014"). De aantallen zijn echter dusdanig klein dat hier geen conclusies uit getrokken konden worden.



	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal 2010-2014
Anders	1	3	8	6	8	26
Afrika (m.u.v. Noord-Afrika)	3	2	6	4	6	21
EU >= 2004	25	31	25	15	12	108

Figuur 20 Herkomstregio's (2010-2014)[82]
Bron: IOM-bestanden

82 EU>=2004 betreft de landen die vanaf 2004 zijn aangesloten bij de EU en in Figuur 19 gaat het om de landen Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië. Afrika betreft in Figuur 19 de landen Angola, Ghana, Guinee, Nigeria, Oeganda, Sierra Leone, Tanzania en Zimbabwe. De overige landen betreffen landen in Latijns-Amerika & de Caraïben (Brazilië, Cuba en Ecuador), in Azië (Indonesië, Mongolië en Pakistan) en in niet-EU Oost-Europa (Armenië en Oekraïne).

Tot slot

Cijfers vormen een basis voor de aanpak van mensenhandel. De cijfers in deze update schetsen de mensenhandel *in beeld* en zijn een weergave van de aanpak van mensenhandel. Cijfers kunnen ook tot vragen leiden waarop de antwoorden verder richting kunnen geven aan de aanpak van mensenhandel. Een aantal van de in deze update genoemde vragen verdient verder onderzoek.

De cijfers over de vreemdelingrechtelijke bescherming vormen een update van "Mensenhandel in en uit beeld II" en van de "Negende Rapportage". Deze update vormt onderdeel van een reeks updates: "Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014", "Update cijfers schadevergoedingen 2010-2014" en "Update cijfers vervolging en berechting 2010-2014".

Dank gaat uit naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en de Internationale Organisatie voor Migratie voor het aanleveren van de gegevens.

Literatuur

Nationaal Rapporteur 2012
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011).* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur 2014
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014a). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage (2008-2012).* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

NRM7
Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Zevende Rapportage van de Nationaal Rapporteur.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

NRM9
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013). *Negende Rapportage van de Nationaal Rapporteur.* Den Haag: Nationaal Rapporteur.

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland

Wat doet de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen?

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland en heeft een onafhankelijke positie. De Rapporteur monitort de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt gevoerd, signaleert knelpunten en doet aanbevelingen om de aanpak te verbeteren. De Rapporteur heeft geen opsporingsbevoegdheden en is geen klachteninstantie.

Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Corinne Dettmeijer-Vermeulen. Zij wordt in haar werkzaamheden ondersteund door een team van onderzoekers afkomstig uit diverse disciplines, waaronder de rechtsgeleerdheid, criminologie, antropologie, politicologie, filosofie en sociale psychologie.

Welke activiteiten verricht de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur verzamelt kwantitatieve en kwalitatieve gegevens door het doen van eigen onderzoek, intensief contact te onderhouden met het veld, het organiseren en bijwonen van conferenties en deel te nemen aan taskforces en expertgroepen. De onderzoeksresultaten en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen publiceert de Rapporteur in openbare (deel)rapportages. Deze bevatten ook beschrijvende informatie over het fenomeen, relevante wet- en regelgeving, preventie, opsporing en vervolging van daders en hulpverlening aan slachtoffers. De Rapporteur monitort of en hoe de aanbevelingen in de praktijk vorm krijgen. Omdat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen dikwijls grensoverschrijdende aspecten kennen, is de Rapporteur ook op internationaal niveau actief. Zo adviseert de Rapporteur binnen een netwerk van rapporteurs over het te voeren Europese beleid inzake de bestrijding van mensenhandel.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl